



KIM MASSEY HEIDE
Gruppe for offentlig økonomi, Statistisk sentralbyrå.

Statsbudsjettet 2007*

«Lady med griseflaks» skrev Aftenpostens økonomiredaktør om finansministeren dagen etter budsjettet var lagt frem. Lenger ned i artikkelen sto det «Det er liten tvil om norsk økonomi er på farlig kurs». Den bytteforholdsgevinsten som Norge har fått de siste årene med stigene pris på eksport (olje) men fallende pris på import (handelsvridning mot lavkostland) gjør at Norges økonomi i dag fremstår som meget sunn. Men det er potensielle fallgruver, og det er ikke klart hva som skal sørge for at vi ikke går i dem. Jeg tror det er viktig å se budsjettet i lys av utfordringene, og unnskylder derfor at jeg ikke kommer til å si så veldig mye om budsjettet som sådan. Langsiktig økonomisk politikk bør vurderes mens en ser på hva som skjer på kortere sikt. Særlig de langsiktige utfordringene for velferdsstaten kan gjøres større i den nærmeste fremtid, og da er det meget viktig at de valg som gjøres i dag betinger på riktig informasjon.

ØKONOMIEN I DAG

De fleste mål på innenlandsk økonomi viser at det går meget bra og handlingsregelen for finanspolitikken, vedtatt i 2001, sier at «det må fortsatt legges stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet». Da kan det virke rart man ikke i år, av alle år, benytter seg av det diskresjonære elementet i regelen å bruke mindre¹ enn tillatt. Fordi den tillatte bruken stiger så sterkt fremover er nok dette et spørsmål som kommer til å bli viktigere om oppgangskonjunktoren varer. Impulsen til lavere prisvekst fra lavkostland vil avta (Kinas medlemskap i WTO er på mange måter et nivåskift fasett inn over noen år), og da kan høyere særnorske renter følge.

Det er ofte instruktivt å diskutere spørsmål fra first principles, eller fra grunnen av, fordi det tvinger en til å følge et stringent resonnement. Dette budsjettet er i noen grad ekspansivt. Med en arbeidsledighet på 3 1/2 prosent i år, som en har lagt til grunn at vil falle til 3 prosent, og god vekst i fastlandsøkonomien er det spørsmål om et mer forsiktig budsjett kanskje ville vært en ide. Selv om det kan virke noe banalt tror jeg det er nyttig å tenke gjennom hvorfor en egentlig er opptatt av å glatte ut konjunktursvingninger med diskresjonær finanspolitikk. Den enkle grunnen er selvfølgelig fordi de fleste, til og med Muth, tror budsjettet på relativt kort sikt påvirker realøkonomien. Men hvordan er igjen påvirket av innretningen på pengepolitikken. Ved å forankre inflasjonsforventningene, er

* Synspunkter og konklusjoner i artikkelen står for forfatterens regning.

¹ Budsjettet er svært ekspansivt slik det presenteres. Men fordi det budsjettmessig har inne store reduksjoner i sykelønnsordningen som det er klart ikke blir vedtatt er det i praksis mer ekspansivt.

pengepolitikken nå innrettet mot å korrigere, selv på kort sikt, bl.a. (uforutsette) finanspolitiske stimuli. Satt på spissen, om regjeringen hadde foreslått å bruke 200 mrd. ekstra av petroleumsformuen til innenlandsk konsum neste år, ville dette gitt økt inflasjon og dermed høyere særnorske renter. Slik sett er rommet for diskresjonær finanspolitikk redusert. I en slik situasjon vil det være av mindre betydning om den diskresjonære finanspolitikken er ekspansiv eller konteraktiv, fordi dens vridende effekter (i teorien) vil bli korrigert for av pengepolitikken, og dette kan sees på forhånd av aktørene i økonomien.

Det er verdt å merke seg før en går videre at den intellektuelle utviklingen som har ført til dette på mange måter tar utgangspunkt i hvordan informasjon kan best utnyttes til samfunnets fordel. von Hayeks komparative analyser viste hvor viktig informasjonsflyt er for økonomisk politikk, her oppsummert av Vitenskapsakademiet: «The Academy is of the opinion that von Hayek's analysis of the functional efficiency of different economic systems is one of his most significant contributions to economic research in the broader sense [...] His guiding principle when comparing various systems is to study how efficiently all the knowledge and all the information dispersed among individuals and enterprises is utilized. His conclusion is that only by far-reaching decentralization in a market system with competition and free price-fixing is it possible to make full use of knowledge and information».² Norge har en åpen markedsøkonomi, som har vist seg omstillingsdyktig. Omstillingene som kreves ved innfasing av oljepenger er i hovedsak en forverring av konkurranseevnen ved en nedbygging av konkurranseutsett sektor. Dette er nok smertefullt for noen, men landet som helhet er tjent med det, og det er mulig å kompensere de som taper på omstillingen på noen måter.

Farer eksisterer likevel. Særlig fordi folketrygden fortsatt er i en modningsperiode, vil utbetalinger til pensjoner og andre overføringer stige fremover, uansett hva en gjør med pensjonene til nyere generasjoner. Det gjør det viktig å føre en langsiktig opprettholdbar politikk. Litteraturen om informasjonsasymmetri og prinsipal-agent problemer har på mange måter fulgt opp analysene om informasjonspropagasjon. Forhandlingsteori er nå godt forstått og det er klart hvordan og hvorfor på mange områder «[...] the better informed take costly actions in an attempt to improve on their market outcome by credibly transmitting

information to the poorly informed».³ som Spences arbeid om utdanning viste. Det er nok liten grunn til å tro at dette ikke gjelder for økonomisk politikk. Særlig når den mekanismen som vanligvis sørger for at offentlig konsum ikke stiger for høyt nå er svak fordi en stigende andel av budsjettet ikke kommer fra skatteinbetalinger i fastlandsøkonomien. Dette kommer jeg tilbake til, men først vil jeg prøve å si noe om hva som driver forholdet mellom konsum i dag og konsum i fremtiden på nasjonal basis. Fordi det offentlige i Norge står for en meget stor andel av sparingen, samtidig som den implisitt har lånt av fremtidige skattebetalere for å finansiere velferdsstaten er det viktig at den står overfor riktige priser.

ØKONOMIEN I MORGEN

En liten åpen økonomi som Norge tar i hovedsak internasjonale realrenter som gitt. Med andre ord er forholdet mellom prisen på konsum i dag og i morgen på mange måter utenfor landets kontroll. Dette er av liten betydning for Norges intertemporale avveining avviker sterkt fra andres. En del studier⁴ har funnet at relativt like økonomier viser tegn til betinget beta konvergens. Det vil si at initial real-bnp per kapita er negativt korrelert med real-bnp per kapita vekst. Gitt noen antagelser medfører denne sammenhengen at nettogjeld og nettoformue må utjevnes over tid. Nettogjeldsland øker sin sparing (relativt høyere rente) og nettoformuesnasjoner senker sin sparing (relativt lavere rente). Da vil Norges nettokreditorposisjon isolert sett kreve⁵ en lavere rente enn nettogjeldsposisjonen til landets handelspartnere⁶. Hva er effekten av at en importerer høyere rente? Isolert sett vil dette medføre lavere innenlandske realinvesteringer og en forskyvning frem i tid av konsum i forhold til en underliggende «riktig» bane. Arbeid ved Norges Bank antyder det motsatte. Farooq Akram ved Norges Bank har forsøkt å se på realvalutakursen frem til 2100⁷. Her ser en, i en partiell modell, på hva bidraget fra petroleumsinntekter har vært og kommer til at realvalutakursen er høy nå og vil returnere til nivået på 1960 tallet, før funn av olje, gradvis from mot 2100 (en reduksjon i kroner verdien på om lag 25 prosent). Med andre ord tar en ut høyere konsum nå, men legger opp til en reduksjon i real-lønnsveksten i fremtiden i forhold til et riktig nivå om valutakursen tok inn over seg denne innsikten umiddelbart. Norges Banks resonnement er betinget på at aktører ikke, sett over ett, tar inn over seg tilgjengelig informasjon. Rasjonelle forventninger tilsier at om en kan forutsi en

² The Royal Swedish Academy of Sciences, Press Release, 1974.

³ The Royal Swedish Academy of Sciences, Press Release, 2001.

⁴ Barro & Sala-i-Martin (1999:1995) oppsummerer denne retninger av vekstlitteraturen.

⁵ Her ser jeg bort fra hjørneløsningen med uendelig høy rente.

⁶ Se Tabell 1.11 i Nasjonalbudsjettet for oppdaterte vekter.

⁷ Norges Bank, Working Paper 2004/16. Tolket i tale 28.9.06 gitt av visesentralbanksjef Jarle Berge.

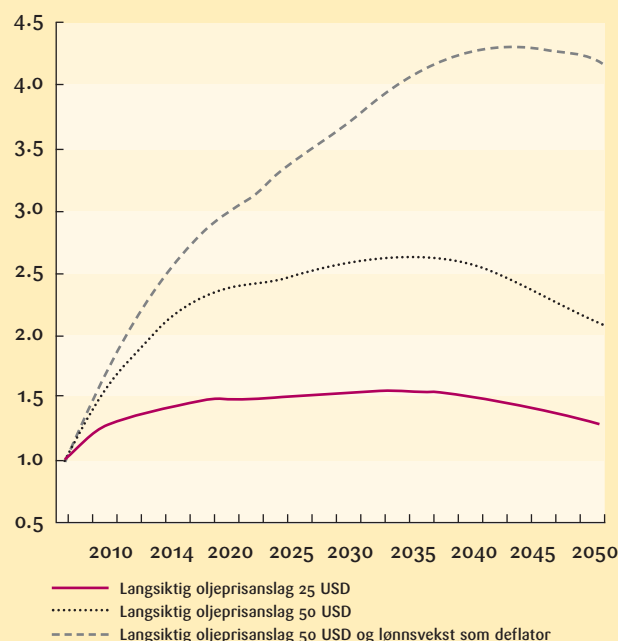
reduksjonen vil valutakursen ta dette inn over seg umiddelbart. I analyser som ser 100 år frem i tiden er det vanlig å tro det er underliggende faktorer som driver valutakursen. Innefor det rammeverket er den eneste måten å utsette justeringen å opprettholde en positiv realrentedifferanse, men redusere denne gradvis i tråd med den ønskede realvalutakursjusteringen. Dette ligger implisitt i inflasjonsmålet som er 1/2 prosentpoeng høyere enn Norges handelspartnere. Men dette er ikke opprettholdbart. Realavkastningen av utenlandsformuen er fallende som andel av innenlandsk forbruk, noe jeg kommer tilbake til i neste avsnitt. Da følger det at den kumulerte nåverdien av innenlandsk produksjon (kroneverdien) skulle reflektere det i dag. En innvendig til vil kanskje være at usikkerheten er stor slik at det ikke vil holde. I så fall er det uklart om prissignaler er riktige. Det kompliserer følgende spørsmål.

OFFENTLIG ØKONOMI

Hva sørger for at det offentlige fører en politikk på lang sikt som er opprettholdbar? Over tid kan ikke offentlige inntekter og utgifter vokse i forskjellige takter. Men de kan gjøre det temporært. Norge har per i dag et pensjonssystem som fungerer nesten som et ponzi spill mellom generasjoner. Fordi avgangsalderen ligger fast, mens levealderen har økt og fortsetter å øke, samtidig som det ikke er noen mekanisme som reduserer årlig pensjon om en får den i flere år, vokser skattebyrden som generasjonene som jobber må betale til pensjonister kontinuerlig. Den eneste måten å opprettholde systemet på lengre sikt er med kontinuerlig voksende nye kohorter. Kombinert med at det blir flere pensjonister og færre som jobber er dette problematisk, og derfor er det vedtatt at en skal reformere pensjonssystemet. Beregninger vi har utført⁸ viser at dette vil lette behovet for skatteøkninger i perioden frem til 2050, men at vekstraten etter 2050 ikke blir påvirket. Med andre ord, fra 2050 må en bred skatt på arbeid stige med 1/2 prosentpoeng per år for å dekke offentlige utgifter. Eventuelle reformer som øker standarden per bruker av offentlige tjenester vil øke denne veksttaket. Mye av grunnen til dette ligger i at utgiftene til helse og omsorg vil, etter å stabilisere seg de neste 5-10 årene, stige sterkt de påfølgende 40 årene - men også i designen av handlingsregelen for finanspolitikken. Handlingsregelen legger til grunn at vi skal bruke realavkastningen i utenlandsk kjøpekraft, satt til 4 prosent av fondsverdien. Men lønnsveksten innenlandsk er raskere enn internasjonal prisvekst. Det medfører at andelen av offentlige utgifter som kan dekkes av dette er stigende frem til et punkt nær det

når mesteparten av oljeformuen er satt inn på fondet, men synkende deretter. Om en la til grunn en deflator for hva oljepengene skal brukes på (i praksis lønn; direkte og i form av lønnsindekserte ytelser) ville dette tillatte mindre bruk med det første, men høyere senere. Det interessante er at med de langsiktige oljeprisanslagene som er populære nå, kontra de som var regjerende for 2-3 års siden, er dette mulig samtidig som skattene kan senkes i alle år. Spørsmålet er bare om det er politisk mulig å spare så mye som dette ville innebære, særlig når selv den forsiktige handlingsregelen som er vedtatt aldri har blitt fulgt⁹.

Figur 1 Statens Pensjonsfond – Utland som andel av BNP



REFERANSER:

- Akram, Farooq (2004) «Oil wealth and real exchange rates: The FEER for Norway.» Working Paper 2004/16, Norges Bank.
- Barro, R. J., X Sala-i-Martin (1999:1995) «Economic Growth», MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Fredriksen, D., K. M. Heide, E. Holmøy og I. F. Solli (2005): «Makroøkonomiske virkninger av pensjonsreformer: Beregninger basert på forslag fra Pensjonskommisjonen.», Rapport 2005/2, Statistisk sentralbyrå.
- nobelprize.org, underside: nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/
- www.norges-bank.no, underside: www.norges-bank.no/front/pakke/no/foredrag/2006/2006-09-28/

⁸ SSB Rapport 2005/2, Makroøkonomisk virkninger av pensjonsreformer.

⁹ For forutsetningene som ligger til grunn for, og beskrivelse av, MSG beregningene se Rapport 2005/2.